



**UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO**

**REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL**

**UMA ANÁLISE CRÍTICA**

**MARLY DO CARMO E SOUZA**

**2005**



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

**MARLY DO CARMO E SOUZA**

**REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL**

**UMA ANÁLISE CRÍTICA**

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo.

**Orientador: Profa. Maria Carmen Castro Souza**

**Brasília - 2005**

***La loi est l' expression de la volonté générale***

Art. 6°. de Déclaration dès Droits de l'homme  
et du citoyen du 26 août 1789

## **AGRADECIMENTOS**

A todas as pessoas que direta ou indiretamente estiveram presentes nessa empreitada

## SUMÁRIO

### RESUMO

1. INTRODUÇÃO .....	01
2. O PODER LEGISLATIVO .....	03
3. O SENADO FEDERAL .....	06
3.1. O Processo Legislativo .....	07
3.2. O Regimento Interno .....	09
3.3. Da Tramitação .....	11
4. AS SUGESTÕES .....	13
4.1. Redefinição das competências dos Secretários .....	14
4.2. Rearranjo das reuniões das comissões .....	15
4.3. Cumprimento e imposição de prazos .....	15
4.4. Desafogando o Plenário .....	17
4.5. Democratização do uso da palavra .....	19
4.6. Comissão especial para PEC .....	19
4.7. Relatoria para suplentes .....	21
4.8. Equilíbrio no debate .....	21
4.9. Vista coletiva .....	21
4.10. Requerimento de pesar .....	22
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	22
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	26

## **RESUMO**

Este trabalho trata da análise do funcionamento do Senado Federal perante seu Regimento Interno, bem como das crescentes necessidades de adequação e atualização do mesmo, diante das rápidas mudanças que vêm ocorrendo no Parlamento brasileiro, oferecendo sugestões de mudanças que visam dar maior agilidade ao Processo Legislativo.

## 1. Introdução

Este tema parece ser um tanto árido e complexo, para a grande maioria de cidadãos que diuturnamente convivem nos tapetes do Congresso Nacional brasileiro, mas é certamente percebido por todos aqueles que algum dia acompanharam o andamento de matéria legislativa de seu interesse.

Para os que, diariamente, tratam do processo legislativo, este é um tema que frequentemente provoca debates, principalmente quando algumas normas legais, previstas no ordenamento jurídico interno, suscitam, de alguma maneira, distorções ou entendimento diverso ao previsto na legislação.

Foi por este motivo que se decidiu trazer este tema para o palco dos debates. Este, aliás, tem sido preocupação constante dos parlamentares do Senado Federal, mesmo antes da Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Recentemente essa preocupação fez com que a Mesa Diretora, a pedido do Vice-Presidente do Senado, Senador Tião Viana (PT-AC), instalasse a Comissão Especial de Reforma do Regimento Interno. A comissão, presidida pelo Senador Marco Maciel (PFL-PE), analisará os projetos de resolução com propostas de alteração do Regimento, que há anos tramitam no Senado, e deverá apresentar um único substitutivo consolidando todas as matérias.

Mas poder-se-ia perguntar: por que alterar o Regimento Interno do Senado Federal? Para o Relator da Comissão, Senador Tião Viana, o objetivo central do trabalho é atualizar o Parlamento brasileiro em relação às inovações do século 21 e buscar mecanismos para proteger a representação político-partidária do Senado Federal. Afirma ele:

Temos que romper com as dificuldades que não puderam ser rompidas em outras tentativas de reforma do regimento. Hoje, o momento é outro, a realidade é outra. A crise que vive o Parlamento brasileiro exige a resposta que estamos dando com essa comissão (JORNAL DO SENADO FEDERAL, 2005).

Esse certamente não é um problema exclusivamente brasileiro. O mundo encontra-se em contínua transformação e os parlamentos nacionais vêm sofrendo pressões de toda a sociedade organizada para que promovam adaptações aos novos tempos, de maneira a darem soluções mais ágeis aos problemas de suas nações.

Entende-se que o Senado, um dos pilares da democracia brasileira, que exerce papel fundamental na tomada de decisões que definem os rumos desse País, precisa atualizar-se, acompanhar o dinamismo do tempo atual, de uma sociedade constantemente em mutação.

Ao lembrar que a última atualização do Regimento Interno foi realizada ainda na época da Constituinte, em 1988, o Senador Marco Maciel também destacou que os tempos mudaram nesses últimos 16 anos e que, por essa razão, o Regimento precisa ser atualizado e adaptado. E segue, ainda:

É uma tarefa complexa porque o Regimento Interno é a lei que rege a conduta no Senado, no Plenário e nas comissões da Casa, para atender à demanda da sociedade. Mas ele precisa ser adaptado aos novos tempos, para atender à demanda do Senado e dar transparência e agilidade a nossa atividade (IDEM).

É preciso eliminar, na medida do possível, os entraves burocráticos que retardam a tramitação de projetos. É preciso adequar à prática e à realidade diária algumas questões que já são rotina, mas que não estão previstas no Regimento Interno. Fixar prazos para que haja a segurança de que os projetos não “emperrarão” em função de interesses particulares – ou simplesmente da falta de interesse.

O indiscutível é que as mudanças são urgentes e necessárias. Algumas certamente encontrarão maior resistência, outras apenas virão convenientemente adequar-se ao que já ocorre ou às necessidades sentidas no dia-a-dia de quem lida com o processo legislativo.

Este trabalho objetiva apresentar uma análise crítica sobre o Regimento Interno e algumas sugestões pontuais, fruto de observações ocorridas ao longo do tempo e que têm por objetivo somar-se ao trabalho que está sendo executado pela Comissão Especial de Reforma do Regimento Interno. É uma maneira de colaborar com a grande reforma de que parlamentares, assessores e acadêmicos têm tratado, não só hoje, mas ao longo da história do Senado Federal, e que tem ficado sempre muito aquém do desejado por parlamentares e pelos que, de algum modo, se envolvam no processo legislativo.

Em 1995, quando coordenou o Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado Federal, o Senador Renan Calheiros afirmou:

A decisão de dar início ao processo de modernização não é uma ação isolada, fadada a vagar feito alma penada, mas a materialização de uma vontade coletiva, cristalizada não apenas pela pressão da sociedade, mas porque todos nós, sem exceção, sabemos que o Senado precisa rever sua estrutura e os seus procedimentos para desempenhar com eficácia as suas funções institucionais e constitucionais (1995, p. 3).

Esse é o objetivo. Este é o momento de realizar essa reforma tão desejada e tão necessária, fruto do amadurecimento do Senado Federal como instituição democrática. A instalação de uma Comissão de Reforma do Regimento Interno nesse momento é um passo primordial para que o Senado Federal retome seu papel representativo. Como complemento a esse grande debate, são apresentadas algumas sugestões de mudanças para que o Regimento Interno do Senado Federal possa incluir situações que visem à melhoria do procedimento legislativo. Buscou-se apontar soluções para superar a excessiva lentidão dos trabalhos legislativos e dar uma contribuição ao debate sobre o processo legislativo, com o objetivo de melhor compreender o funcionamento desse Poder, e efetivamente sedimentar seu papel na ainda frágil democracia brasileira.

A relação de sugestões identificadas por seus temas é fruto de observações ocorridas ao longo do tempo. Não havendo ainda sido apresentada a conclusão dos trabalhos da Comissão de Reforma do Regimento Interno, eventualmente pode ocorrer que algumas das sugestões aqui apresentadas já tenham sido incluídas no rol de sugestões propostas pelos Senhores Parlamentares dessa Casa que também, certamente, estão preocupados em oferecer à sociedade brasileira um Legislativo mais ágil e competente para tratar das grandes questões do País.

## **2. O Poder Legislativo**

Na doutrina de Montesquieu, o Poder Legislativo é, dos três Poderes que integram o Estado moderno, o que detém a função primordial da produção das leis, atribuindo aos indivíduos, submetidos à soberania estatal, determinados comportamentos, no intuito de se adequarem às normas jurídicas por ele produzidas.

Em todo o mundo debate-se se esse modelo, de tripartição dos poderes, ainda é o modelo adequado às modernas repúblicas atuais. Os parlamentos, por

serem os mais expostos à opinião pública, e por isso mais vulneráveis, têm sido constantemente questionados sobre suas decisões, dando a muitos a impressão de ser desnecessária a presença do Poder Legislativo.

O constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma:

É notório que os Parlamentos não dão conta das “necessidades” legislativas dos Estados contemporâneos; não conseguem, a tempo e a hora, gerar as leis que os governos reclamam, que os grupos de pressão solicitam. As normas que tradicionalmente pautam o seu trabalho dão – é certo – ensejo a delongas, oportunidades a manobras e retardamentos. Com isso, os projetos se acumulam e atrasam. E esse atraso, na palavra do governo, no murmúrio da opinião pública, é a única e exclusiva razão por que os males de que sofre o povo não são aliviados (2001, p. 14).

Essa questão tem sido fruto de preocupações no Parlamento brasileiro há longo tempo, o que levou à realização de um seminário, já em 1965, sobre a Reforma do Poder Legislativo e que acabou provocando as primeiras discussões que culminaram com modificações nas atribuições do Poder Legislativo na Constituição Federal de 1988. Nela estabeleceu-se um Estado excepcionalmente voltado para o bem estar social e que possui características parlamentaristas e presidencialistas, dando ao Poder Executivo competência legislativa ampla através das Medidas Provisórias e provocando um esvaziamento do processo legislativo no âmbito do Congresso Nacional.

É o que Josué dos Santos Ferreira afirma:

O Parlamento Brasileiro, ao longo dos anos, tem sido a instância de resistência da sociedade nacional. Não poucas vezes, a voz do povo foi calada. Desde a proclamação da República em 1889, em diversas ocasiões, aquele clima de novembro foi lembrado. Nossa nova forma de governo, que nasceu pela força das armas, em muitas fases da história, foi abalada por aquelas mesmas forças. Mesmo agora, que tudo parece ter aportado à normalidade, o Congresso vive sob o garrote das medidas provisórias (2001, p. 267).

O que se pode depreender é que a sociedade deseja que o parlamento esteja mais atento e tenha maior agilidade com as questões que estão sendo tratadas, talvez com a mesma agilidade que constitui o Poder Executivo. O que é necessário compreender é que, sendo o Poder Legislativo mais aberto e transparente à participação da sociedade, é natural que seu procedimento seja mais lento, para que possa efetivamente exercer seu papel representativo de multiplicidade cultural, racial, social e econômica.

Márcia Maria Correa de Azevedo, mestre em Administração Pública, em sua obra intitulada “Prática do Processo Legislativo”, afirma:

No Brasil, a existência de um Poder Executivo preponderante e mais forte é herança de séculos de dominação política. Nosso Presidencialismo coloca o Poder Legislativo num papel secundário no jogo político, embora a Constituição reafirme a igualdade entre os Três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. (...) A aparente passividade do Senado como instituição política nas últimas décadas tem contribuído para uma diminuição real em seu poder político, trazendo pouca satisfação aos novos senadores, que hoje são jovens, atuantes, aguerridos em seus ideais, determinados (2001, p. 53)

Na história brasileira, o Poder Legislativo surgiu sob a intervenção do Poder Executivo, como assinalou Saldanha: "Nossa história legislativa nasce de forma traumática com a intervenção do Imperador D. Pedro I, em 1823, que dissolveu a Assembléia Constituinte" (1986, p. 2). De fato, o regime monárquico não era democrático: os deputados e senadores eram eleitos indiretamente e os senadores tinham mandatos vitalícios.

Com isso, a primeira Carta Constitucional brasileira definiu a organização do Estado brasileiro de forma autoritária, traçando nesse texto as funções que cabiam a cada órgão que compunha a estrutura do Estado nacional:

A iniciativa de leis, como acontece hoje, podia ser de qualquer das Casas. No entanto, as prerrogativas estabelecidas na Constituição para a Câmara eram em maior número do que hoje: cabia à Câmara a iniciativa sobre impostos e recrutamento; sobre o exame e reforma dos abusos da administração finda; iniciativa de reforma de artigo constitucional; e, como hoje, a ela cabia a iniciativa de exame das propostas do Poder Executivo (BACKES, 1998, p. 52).

A partir de 1891, com a instauração da República, iniciou-se uma nova fase, com profundas alterações na forma de atuação do Poder Legislativo, com a adoção do federalismo como forma de organização do Estado, e a adoção do bicameralismo na forma de organização do Poder Legislativo. O Senado tinha o papel de Casa moderadora - composto por membros mais velhos -, e a Câmara dos Deputados o papel representativo do povo.

Já em 1934, com o fim da República Velha, a Constituição atribui um novo papel ao Senado, tornando-o uma câmara de colaboração, com suas competências mais restritas às questões federativas.

Em 1937 o Poder Legislativo é esvaziado, no que Machado Horta chamou de "Processo Legislativo nominal" (1995 *apud* BACKES, 1998, p. 58). O Senado recebe a designação de Conselho Federal, cujo Presidente é escolhido dentre os Ministros pelo Presidente da República.

Na Constituição de 1946 retomam-se as funções legislativas, com suas principais características: "bicameralismo explícito, amplos poderes para a Câmara Federal, eleições diretas para deputados e senadores" (BACKES, 1998, p. 58).

No período da ditadura militar a constituição promove inúmeras mudanças na esfera do Poder Legislativo, objetivando o esvaziamento do mesmo em favor do Poder Executivo, situação essa que só chegou ao fim com a Constituição de 1988.

### **3. O Senado Federal**

Desde a promulgação da primeira Constituição Brasileira, em 1824, o Senado Federal foi instituído como a Câmara Alta do Poder Legislativo, inspirado na Câmara dos Lordes inglesa e influenciado pela doutrina francesa de divisão dos poderes de Montesquieu.

Seu papel, tanto na Constituição de 1988 quanto nas anteriores – exceção feita apenas na Fase Imperial - sempre foi o de representar a Federação, onde cada Estado, independentemente das desigualdades regionais, tem o mesmo número de votos.

Sua composição, no Senado do Império, era de senadores proprietários rurais ou escravistas e que possuíam mandato vitalício. Durante todos os períodos da República, da ditadura civil do Estado Novo, da ditadura militar de 1964, e até nos dias atuais, o Senado foi composto, em sua maioria, pela elite brasileira.

O Senado teve um importante papel no processo de transição democrática - os fortes pronunciamentos em Plenário deram, aos governos militares, a nítida visão de que o Senado Federal era um legítimo pilar da resistência. Isso levou finalmente o País ao processo de redemocratização, à constituição de uma Assembléia Constituinte, e à realização da primeira eleição presidencial direta em 1989, após mais de vinte anos de regime militar.

Seu papel em uma democracia representativa, tendo em vista ser sempre mais conservador que a Câmara dos Deputados, é o de moderador do sistema político, garantindo uma representação igualitária dos Estados. Além disso, tem como funções principais: funções legislativas; controle da administração; competência de investigação; função judicial; organização interna; capacidade

informativa, serviços ao eleitorado; administração de conflitos, integração, legitimação; participação; recrutamento de lideranças; e educação (AZEVEDO, 2001, p. 75).

### **3.1. O Processo Legislativo**

Processo legislativo é uma espécie do gênero direito processual que tem por finalidade a produção de normas jurídicas pelas casas legislativas. É considerado, por muitos juristas, como uma espécie de superdireito processual, pois dele decorrem os outros direitos processuais. É derivado da Constituição e suas linhas mestras provêm das constituições anteriores à de 1988. Alguns juristas não concordam com o emprego da palavra “processo” por considerarem que o termo “procedimento” seria mais adequado, pois entendem ser “procedimento o conjunto de atos destinados a realizar, dar cumprimento, ao processo legislativo”.

O processo legislativo compreende a elaboração de Emendas à Constituição, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Medidas Provisórias, Decretos Legislativos e Resoluções, que tramitam pelas Casas Legislativas através de procedimentos definidos em seu Regimento Interno.

Michel Temer afirma: As leis são feitas obedecendo a princípios e normas previstos na Constituição Federal e nos Regimentos Internos de cada Casa do Poder Legislativo, que definem o chamado processo legislativo (TEMER *apud* AZEVEDO, 2001, p. 78).

A Carta Magna brasileira dedica uma seção exclusivamente ao processo legislativo, que de certa maneira resume e sistematiza os procedimentos legislativos, estabelecendo as regras que devem ser seguidas pelo legislador para a elaboração, redação e consolidação das leis, e que são disciplinadas pela Lei Complementar nº 95/1998.

O Processo Legislativo pode ser definido como uma série de atos e ações que são próprias do parlamento, composto de uma seqüência de procedimentos para que uma idéia seja ou não convertida em norma legal.

Os princípios básicos desse processo são apresentados no art. 412 do Regimento Interno do Senado Federal, que estabelece:

- I – a participação plena e igualitária dos Senadores em todas as atividades legislativas, respeitados os limites regimentais;
- II – modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais;
- III – impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, ainda que unânime, tomados ou não mediante voto;
- IV – nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental;
- V – prevalência de norma especial sobre a geral;
- VI – decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito;
- VII – preservação dos direitos das minorias;
- VIII – definição normativa, a ser observada pela Mesa em questão de ordem decidida pela Presidência;
- IX – decisão colegiada, ressalvadas as competências específicas estabelecidas neste Regimento;
- X – impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do *quorum* regimental estabelecido;
- XI – pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os Senadores seu devido conhecimento;
- XII – publicidade das decisões tomadas, exceção feita aos casos específicos previstos neste Regimento;
- XIII – possibilidade de ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos.

Para Raul Horta, "o processo legislativo não existe autonomamente, como valor em si, pois é técnica a serviço de concepções políticas, realizando fins do poder. Daí sua mutabilidade no tempo e sua compreensão variada, refletindo a organização social, as formas de Governo e de Estado, a estrutura partidária e o sistema político" (1995, p. 529).

Embora o processo legislativo seja complexo, desde sua iniciativa até a publicação do respectivo ato normativo, deve conter alguns requisitos essenciais que visem a agilizar esse processo, pois, para muitas pessoas, as formalidades desse procedimento legislativo são vistas como causa da morosidade na confecção das leis.

Ao contrário do afirmado por alguns, tais formalidades devem ser vistas como uma garantia da qualidade de produção das leis – pelo aprofundamento da reflexão, pela oportunidade do debate democrático, para uma posterior inserção das mesmas em nosso ordenamento jurídico – e, principalmente, como uma garantia da participação das minorias representadas.

Essa é a riqueza do processo e a maior virtude do Poder Legislativo: argumentar, refutar, alterar, emendar, rejeitar, aprovar, denunciar, construir consenso, evitar impasses, etc. Tudo é previsto e esperado dentro das Casas legislativas. As diferenças entre os regimes mais ou menos democráticos estão na liberdade, na transparência, na divulgação e acesso às informações, na legitimidade dos representantes políticos, na

participação da sociedade, no equilíbrio entre os Poderes (AZEVEDO, 2001, p. 81).

Esse aprofundamento ocorre através das formalidades previstas no processo, como: contagem de prazos, pedidos de vista, exames e reexames, até a deliberação final, mas seu procedimento deve ser claro e objetivo, e seus prazos respeitados, objetivando maior eficiência processual. As informações devem ser exatas sobre todas as etapas de tramitação, desde sua entrada na Casa até sua conclusão.

Afirma Ferreira: Desde a Fase Imperial, o Congresso Nacional tem vivido grandes momentos e todo o seu processo de atuação vincula-se ao debate e à solução dos problemas brasileiros (2001, p. 6)

### **3.2. O Regimento Interno**

Conceitualmente, o Regimento Interno serve para balizar os limites de atuação de cada Casa do Congresso Nacional; facilitar o andamento do processo de feitura de leis; estabelecer critérios segundo os quais os atores do processo legislativo podem nele intervir e estabelecer normas gerais do processo legislativo, a serem aplicadas a todos os membros, bem como normas específicas para o tratamento de matérias legislativas.

Os regimentos surgiram como uma necessidade de organizar os trabalhos em grupo, organizar decisões coletivas típicas do Poder Legislativo, e têm sofrido, ao longo do tempo, modificações e alterações, como a ocorrida na última Assembléia Nacional Constituinte, que previu a simplificação da tramitação dos projetos de lei, dando poder terminativo a determinadas matérias nas Comissões Permanentes, dispensando a apreciação em Plenário. (art. 58, § 2º, inciso I, da Constituição Federal). Além dessa, foram realizadas algumas outras modificações, bem como consolidações no texto regimental nos anos de 1994, 1999 e 2003, sempre ao final de cada legislatura, todas visando à melhoria processual.

Quando uma instituição pensa em alterar seu sistema de regras, pode-se concluir que o sistema vigente, de alguma maneira, não está cumprindo seu papel. No Senado Federal isso fica claro quando se observam as manifestações de parlamentares preocupados com as incontáveis vezes em que esse regimento tem

sido vítima de interpretações diferentes, dependendo do interesse político. Esses foram os casos do famoso “fatiamento” das emendas constitucionais da Previdência, da Reforma Tributária e da Reforma do Judiciário, ou da realização de sessões extraordinárias de cinco minutos para a contagem de prazo regimental para a votação de Propostas de Emenda à Constituição. Ainda mais recentemente, a Comissão de Assuntos Econômicos decidiu aprovar em bloco, em única votação, diversas matérias não terminativas com pareceres diversos, por considerá-las matérias com baixo potencial de controvérsia. Ao infringir as normas previamente estabelecidas em seu Regimento Interno, o Senado Federal degrada sua própria conduta.

Algumas questões já têm sido debatidas por diversos parlamentares preocupados com esse processo de degradação que vem sofrendo o Senado Federal, e que têm proposto sugestões de alteração no Regimento. Algumas dessas alterações propostas foram:

- quanto ao horário de funcionamento das instâncias deliberativas no Senado: comissões e Plenário;
- quanto à deliberação nas Comissões de matérias terminativas quando a pauta está trancada em Plenário, pela presença de Medidas Provisórias sobrestando-a - já discutido na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e modificado por acordo de liderança;
- o congestionamento da pauta do Senado, uma das maiores reclamações tanto de parlamentares quanto da sociedade, que se deve à reiterada edição de medidas provisórias e a um processo legislativo confuso apesar de ter sido há pouco tempo alterado e já estar sofrendo modificação;
- a possível iniciação de Propostas de Emenda Constitucional de autoria do Presidente da República também ser feita no Senado Federal;

essas e outras tantas questões que vêm preocupando àqueles que desejam um Senado Federal mais forte, eficiente e democrático.

É necessária uma profunda mudança no arcabouço jurídico que disciplina o processo legislativo, pois não se pode aceitar que se prolongue por mais tempo essa situação tão desfavorável ao Poder Legislativo e à democracia.

### **3.3. Da Tramitação**

A Constituição de 1988, sob o Título IV – Da Organização dos Poderes, estabelece duas formas distintas e contraditórias de fortalecimento do Poder Legislativo. Por um lado, restabelece poderes antes subtraídos nas constituições autoritárias, e, por outro, cria o instituto das medidas provisórias, em substituição ao Decreto-Lei, que dá ao Poder Executivo a possibilidade de legislar e até mesmo dirigir o processo legislativo.

As medidas provisórias são o mais poderoso instrumento legislativo conferido ao Executivo. Os custos de rejeição de uma MP são altos, quer por exigirem maioria qualificada, quer pelas regulamentações decorrentes de sua rejeição. O presidente detém a iniciativa exclusiva de apresentação de projetos, especialmente em matérias orçamentárias, e pode determinar unilateralmente, através do pedido de urgência, o prazo de apreciação de seus projetos (FIGUEIREDO, 1995, p. 113).

É inquestionável que o Poder Executivo tem todas as condições de influenciar o funcionamento do Legislativo, definindo seu ritmo e sua produção legiferante, mesmo em momentos de crise como os vividos atualmente.

Afirma ainda Argelina Figueiredo:

Enquanto se enfatiza as medidas que fortalecem o Poder Legislativo, medidas vistas por muitos como o germe da atual crise de governabilidade, é pouco notada a continuidade legal que permite ao Executivo tornar-se o principal legislador *de jure et de facto*. O resultado é a atrofia do próprio Legislativo.

Essas prerrogativas, conferidas ao Poder Executivo, são reforçadas sob o argumento da lentidão dos trabalhos legislativos. O que não se pode negar é que, com as transformações da sociedade contemporânea, a sociedade passou a exigir respostas mais rápidas das instituições que manejam o poder político.

É claro que o Poder Legislativo deve ter um tempo mais longo para discutir determinados temas, ouvir a sociedade, aperfeiçoar os aspectos técnicos de um projeto de lei que inove o ordenamento jurídico. Mas, para isso, é fundamental buscar simplificar a tramitação dos projetos de lei, sem com isso perder-se em qualidade técnica e atendendo às aspirações políticas da coletividade.

Não se ignora a dificuldade de produção de textos de consenso, em uma casa em que o debate, a disputa política, povoa cada ato. Mas tais dificuldades precisam ser vencidas, para que a vida democrática seja plena, atendendo assim os anseios da nação, pois, nos regimes autoritários, a primeira voz a ser calada é a do Congresso e a segunda mordada é colocada no Poder Judiciário (FERREIRA, 2001, p. 267).

A tramitação normal de um projeto ocorre da seguinte forma:

Um projeto é recebido pela Mesa, que, com a ajuda de um órgão auxiliar, denominado Secretaria Geral da Mesa, o confere, analisa, verifica se está dentro dos padrões exigidos e o encaminha ao Plenário para leitura.

Depois disso, o projeto é distribuído, na forma regimental, para estudo e pareceres das comissões permanentes, que são compostas por Senadores e são dotadas de estrutura funcional técnica e administrativa. É designado um Relator que, depois de estudar o projeto, emite um Relatório, em que se manifesta a favor da proposta, contrário a ela, propõe modificações (emendas), ou, mesmo, altera o seu conteúdo (neste caso recebe o nome de Substitutivo); no caso do Parecer do Relator resultar num Substitutivo, o Presidente da Comissão abre um novo prazo para apresentação de emendas ao Substitutivo, que sofrerá uma nova votação, em turno suplementar.

Se o projeto é aprovado ou rejeitado nas comissões por onde tramita, em decisão terminativa, será ele encaminhado à Câmara dos Deputados, no primeiro caso, ou ao arquivo no último, a menos que 10% dos senadores apresentem um Recurso para que a decisão sobre o projeto seja transferida para o Plenário. Esta forma de tramitação é a mais comum, pois é a forma aplicada a projetos de lei ordinária de autoria de senador.

Alguns projetos, pela sua natureza, não são deliberados terminativamente pelas comissões, devendo necessariamente ser submetidos à deliberação do Plenário. Tais projetos, bem como aqueles que foram objeto de Recurso, ficam à disposição do Presidente, compondo um conjunto de projetos à espera de serem incluídos na Pauta, ou na Ordem do Dia de determinada Sessão. Se o projeto é oriundo do Senado Federal, após a aprovação ele é enviado à Câmara dos Deputados para revisão.

Caso o projeto seja oriundo da Câmara, podem ocorrer três hipóteses: se aprovado, é enviado para sanção ou veto do Presidente da República; se

emendado, retorna à Câmara para apreciação das emendas; se rejeitado, vai ao arquivo.

Na prática, o trabalho do Poder Legislativo concentra-se, na maioria das vezes, na apreciação de projetos de iniciativa do Poder Executivo, que detém primazia quanto a preferências e prazos em suas tramitações, ao passo que os projetos apresentados pelos membros do Congresso Nacional caminham lentamente. Essa realidade não é só brasileira, mas problema comum a vários Poderes Legislativos mundo afora, cuja maior conseqüência é a de provocar o avanço do Poder Executivo no processo legislativo, comprometendo o princípio da separação dos Poderes.

(...) devemos parafrasear Marshall, o grande juiz da Suprema Corte norte-americana: Entre uma e outra coisa não há meio-termo. Ou se admite que a competência para legislar pertence ao Congresso Nacional, podendo dela partilhar apenas em raríssimas e excepcionais hipóteses o Poder Executivo, ou aquele Poder, privado de sua competência normativa primária, será apenas semântico e aí não se poderá mais cogitar da existência de um regime democrático no Brasil (FIGUEIREDO *apud* AZEVEDO, 2001, p. 184).

Encontrar respostas a essas questões pressupõe o estabelecimento de metas e compromissos que possam dar maior eficiência ao Legislativo. Para Antonio Kandir,

com o retorno do país à democracia, o Congresso voltou a ter importância nas decisões políticas do País, mas não se preparou devidamente. A morosidade, considerada um vírus do Judiciário, ataca de forma contundente também o Legislativo, onde os projetos podem ficar aguardando durante anos, dependendo da ordem de prioridade que lhes é atribuída pelas lideranças (KANDIR *apud* LUCENA, 1995, p. 5).

Como não poderia deixar de ser, todo estudo aprofundado de qualquer assunto leva à apresentação de sugestões de mudança e aperfeiçoamento. Neste caso não se poderia deixar de registrar algumas sugestões que visem à sua melhoria, motivada pelo que tem sido diagnosticado por diversos juristas, como a crise da lei.

#### **4. As sugestões**

Nas sugestões a seguir apresentadas, optou-se por não trazer qualquer alteração substancial de mérito, tendo em vista ser esta uma proposta solitária e que questões mais profundas devem merecer um debate mais amplo, como o que será

travado pela Comissão de Reforma do Regimento Interno. Por esse motivo, as sugestões são principalmente procedimentais, eventualmente mergulhando um pouco mais profundamente no tema, sempre com o objetivo de melhorar os procedimentos legislativos. Para facilitar a compreensão, algumas das modificações são apresentadas com seu texto sublinhado.

#### **4.1 . Redefinição das competências dos Secretários**

Propõe-se que ao Segundo e ao Terceiro Secretários sejam definidas novas funções, que passariam a exercer, respectivamente, os papéis de Corregedor Parlamentar e de Ouvidor Parlamentar. Ao mesmo tempo, promove-se um enxugamento da estrutura administrativo-legislativa por meio da extinção do cargo de Corregedor Parlamentar – uma vez que essa função passaria a ser exercida pelo Segundo-Secretário, com todas as responsabilidades inerentes a ela, previstas na Resolução do Senado Federal nº 17/1993.

Cria-se, também, a figura do Ouvidor Parlamentar, papel já previsto no Projeto de Resolução nº 15/2004, da Mesa Diretora, que encontra-se sobrestado. Note-se, ainda, que o Corregedor e o Ouvidor substitutos serão os respectivos suplentes dos secretários.

Por sua vez, o Terceiro e Quarto-Secretários dividem hoje as mesmas funções regimentais, quais sejam “fazer a chamada dos senadores”, “contar os votos, em verificação de votação” e “auxiliar o Presidente na apuração das eleições, anotando os nomes dos votados e organizando as listas respectivas” (art. 56). Propõe-se então que ao Terceiro Secretário caiba a função de Ouvidor Parlamentar.

**Art. 56.** Ao Terceiro-Secretário compete exercer a função de Ouvidor Parlamentar.

Assim, ao Quarto-Secretário passa-se a competência de cumprir as atividades atualmente previstas para o Segundo e Terceiro-Secretários. Para tanto, é necessário promover a adequação do art. 208.

## **4.2. Rearranjo das reuniões das comissões**

As reuniões de comissões permanentes no Senado ocorrem às terças, quartas e quintas-feiras. Aparentemente, os horários são aleatórios – respeitando a Ordem do Dia, às 16h. Pretende-se concentrar as reuniões em três horários nesses dias (10h, 11h30 e 13h). Elimina-se o horário das 12h e o das 14h.

O problema é que tal distribuição permite nove reuniões, e são dez as comissões permanentes. A solução sugerida é agendar quatro comissões para a quarta-feira, às 10h, 11h30, 13h e 14h30, ainda assim preservando o horário da Ordem do Dia, após as 16h.

Tal medida tem por objetivo padronizar os horários dos Senadores e assim permitir que eles se organizem para cumprir todos os seus compromissos. Dessa forma, um Senador pode, por exemplo, optar por fazer parte de três comissões que sempre se reúnam às 13h, para ficar com as manhãs destinadas a outras atividades.

## **4.3. Cumprimento e imposição de prazos**

O cumprimento e a imposição de prazos são muito importantes porque permitem que se exerça o controle do processo legislativo, evitando que projetos fiquem eternamente à espera de uma solução – ainda que seja o arquivo. Assim, as medidas visam agilizar a tramitação das proposições, e evitar a procrastinação ilimitada.

### **a) Proibição de prorrogação indefinida**

Sugere-se proibir a prorrogação indefinida do prazo das comissões para o exame de proposições. Aqui basta simplesmente extirpar parte do texto do § 2º do art. 118 do Regimento Interno:

#### **Art. 118. (...)**

§ 2º Se a comissão não puder proferir o parecer no prazo, tê-lo-á prorrogado, por igual período, desde que o seu Presidente envie à Mesa, antes de seu término, comunicação escrita, que será lida na Hora do Expediente e publicada no Diário do Senado Federal.

Posterior prorrogação só poderá ser concedida por prazo determinado e mediante deliberação do Senado.

#### **b) Prazo para devolução de proposição**

Alguns parlamentares demoram muito tempo para devolver as proposições que a eles foram despachadas. Esta modificação estabelece um prazo para a devolução e aproveita para incluir nas hipóteses de devolução a saída do Senador da comissão.

##### **Art. 84 (...)**

§ 4º Serão devolvidas, em até dois dias úteis, ao Presidente da comissão para redistribuição, as proposições em poder de titular ou suplente que se afastar do exercício do mandato nos casos dos arts. 39, 40 e 43, bem como quando da saída do parlamentar da composição da comissão.

#### **c) Prazo para exame de proposições**

Objetiva estabelecer o mesmo prazo de deliberação para todas as comissões, permitindo ainda a prorrogação uma única vez. Seria preciso modificar o art. 118, para estabelecer o prazo de até vinte dias úteis.

#### **d) Prazo para relator**

Tem sido praxe bastante comum o parlamentar solicitar uma proposição para relatar e delongar-se muito tempo para apresentar o relatório. Alguns parlamentares têm usado esse instrumento para evitar o debate e a votação de determinadas matérias. Grandes questões têm ficado paradas por anos devido a essa atitude. Esta é a forma de trazer todas as proposições ao cenário de debates das comissões e provocar o posicionamento dos parlamentares.

**Art. 120.** O relator tem, para apresentar o relatório, a metade do prazo atribuído à comissão, prorrogável, a pedido, uma única vez por igual período.

Parágrafo único. Caso o relatório não tenha sido apresentado à comissão no prazo legal, o Presidente designará outro relator, dando

conhecimento da decisão ao relator anteriormente designado e solicitando a devolução imediata da proposição.

#### **4.4. Desafogando o Plenário**

É notório que o Plenário do Senado é hoje sobrecarregado com uma pauta extremamente extensa. O problema se agrava em tempos de excesso de medidas provisórias, que obstruem as votações e acabam por transmitir à opinião pública a sensação de que no Congresso “nada se faz”.

##### **a) Dispensa automática de parecer**

Uma sugestão é a dispensa do parecer se esgotado o tempo na comissão. Deixa de ser necessário levar ao Plenário a questão para que decida sobre a dispensa do parecer, visando, mais uma vez, acelerar a tramitação das proposições na Casa.

**Art. 119.** Quando a matéria for despachada a mais de uma comissão e a primeira esgotar o prazo sem sobre ela se manifestar, será dispensado o seu parecer.

Parágrafo único. Se uma das comissões considerar indispensável, antes de proferir o seu parecer, o exame da que houver excedido o prazo, proposta neste sentido será submetida à deliberação do Plenário.

##### **b) Quorum para reapresentação de emenda**

Outra sugestão: a imposição de *quorum*, para reapresentação de emenda rejeitada por comissão, a todas as outras proposições que não sejam Emendas à Constituição. Trata-se de exigir *quorum* mínimo da mesma forma que é exigido nas emendas a PEC's. A proposta está ligada à idéia de economia processual, e, portanto, de “valorização” do tempo de Plenário.

A sugestão é restringir a renovação de emendas não adotadas pelas comissões no Plenário, estabelecendo *quorum* mínimo de reapresentação de um décimo da composição da Casa. Tal medida

visa diminuir a apresentação de emendas que, rejeitadas nas comissões, são reapresentadas no Plenário.

O art. 232 passaria a ter a seguinte redação:

**Art. 232.** A emenda não adotada pela comissão (Art. 124, I) poderá ser renovada em plenário, mediante recurso assinado por um décimo dos membros do Senado, salvo sendo unânime o parecer pela rejeição.

### **c) Encaminhamento de votação: líder**

Sob este aspecto, propõe-se restringir a possibilidade de encaminhar a votação somente aos líderes. Tal medida visa diminuir a duração da votação das matérias, uma vez que, nas proposições polêmicas, um sem-número de senadores acaba usando da palavra para encaminhar a votação, muitas vezes tratando de assunto completamente diverso no encaminhamento.

Ressalte-se que os Senadores já possuem o momento da discussão para falar livremente, uma vez que não há restrição de número de oradores.

**Art. 308.** Anunciada a votação de qualquer matéria, é lícito ao Líder, ou Senador por ele indicado, usar da palavra por cinco minutos para encaminhá-la.

### **d) Exclusão de matéria da competência do Plenário**

É intenção de que alguns requerimentos que hoje necessitam de deliberação do Plenário sejam decididos pela Mesa. Essa modificação traria enorme benefício no sentido de “desafogar” o Plenário.

Aqui transfere-se essa competência em relação ao requerimento de tramitação em conjunto de projeto regulando a mesma matéria. Basta excluir o item 8 do art. 255.

Seria necessário modificar o art. 258, que trata da tramitação conjunta. Ficaria assim:

**Art. 258.** Havendo, em curso no Senado, dois ou mais projetos regulando a mesma matéria, é lícito promover sua tramitação em conjunto, mediante decisão da Mesa.

Entende-se ainda que a Hora do Expediente é o momento adequado de fazer a comunicação de requerimentos aprovados pela Mesa.

**Art. 156.** Constituem matéria da Hora do Expediente:

I - .....

V – Leitura de requerimentos aprovados pela Mesa.

#### **4.5. Democratização do uso da palavra**

A idéia é alternar o uso da palavra, após a Ordem do Dia, entre Senadores inscritos e Líderes. Essa é uma antiga reivindicação dos Senadores, que desejam poder usar da palavra um maior número de vezes, e já vem sendo colocada em prática por meio de acordo de lideranças.

**Art. 176.** Esgotada a Ordem do Dia, o tempo que restar para o término da sessão será destinado ao uso da palavra, alternadamente, pelas lideranças e pelos oradores inscritos na forma do disposto no Art. 17.

#### **4.6. Comissão especial para PEC**

Neste caso, trata-se de uma melhoria no Regimento. Hoje, todas as propostas de emenda à Constituição são analisadas apenas pela Comissão de Constituição e Justiça, diferentemente do que ocorre na Câmara dos Deputados, onde a análise cabe a uma Comissão Especial.

A prática demonstra que é desejo de todos os Senadores que as PEC's sejam discutidas e votadas também nas comissões de mérito, de maneira a ampliar o debate e permitir a manifestação das outras comissões. As últimas queixas giraram em torno das recentes Reforma Tributária e Reforma da Previdência, onde não houve discussão em nenhuma comissão de mérito, provocando um sem-número de emendas apresentadas em Plenário. Em última análise, a idéia é privilegiar o debate.

Assim, a PEC seria despachada inicialmente à CCJ, para se pronunciar sobre sua admissibilidade. Depois a proposta seria devolvida à Mesa. Se inadmitida, a Mesa determinaria seu arquivamento (salvo recurso ao Plenário). Se admitida, o Presidente então designaria a Comissão Especial para o exame do mérito da PEC. A Comissão Especial seria constituída por membros da CCJ e membros das comissões permanentes afins ao mérito. Sugere-se o seguinte texto para o art. 356:

**Art. 356.** A Proposta de Emenda à Constituição será despachada inicialmente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para se pronunciar sobre sua admissibilidade, no prazo de até vinte dias úteis, ao final dos quais a devolverá à Mesa, com o parecer.

§ 1º Se o parecer concluir pela inadmissão da proposta, será ela arquivada, salvo se o primeiro signatário, com apoio de, no mínimo, um terço dos Senadores ou Líderes que representem esse número, requerer, no prazo de cinco sessões contadas da publicação do parecer, a sua apreciação pelo Plenário.

§ 2º Admitida a proposta, o Presidente, observado o disposto no art. 78, designará uma Comissão Especial para exame do mérito da proposição, com 30 integrantes, constituída por membros da Comissão de Constituição e Justiça e da(s) comissão(ões) de mérito, que terá prazo de até vinte dias úteis, contados da data do despacho da Presidência, para emitir parecer.

Note-se que seria necessário adequar o parágrafo único do art. 356 e o art. 308, substituindo a expressão “Comissão de Constituição e Justiça” por “Comissão Especial”.

Ainda, o art. 101 precisaria sofrer modificação para dispor o seguinte:

**Art. 101.** À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete:

I – opinar sobre a admissibilidade de proposta de emenda à Constituição e sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário;

#### **4.7. Relatoria para suplentes**

O Regimento permite ao parlamentar ser titular em até 3 comissões e suplente em outras 3. A grande maioria deles gostaria de ser titular em todas, se fosse possível. O fato de ser suplente em uma comissão não inviabiliza que o mesmo frequente assiduamente a mesma e nem que não possa apresentar parecer a algumas matérias. Sendo o principal objetivo a celeridade do processo legislativo, nada mais justo que as matérias sejam distribuídas também aos suplentes, tão interessados quanto os titulares no trabalho das comissões. O Regimento Interno, em sua redação, permite que o Presidente de uma comissão possa distribuir proposição aos suplentes, porém, esta decisão de designar ou não é exclusivamente dele. Com esta nova redação, o suplente passa a receber designações de relatorias da mesma forma que os titulares, porém em menor número.

Propõe-se a seguinte redação ao art. 84:

#### **Art. 84 (...)**

§ 2º Aos suplentes serão distribuídas proposições para relatar, até o máximo de um terço do total, quando:

#### **4.8. Equilíbrio no debate**

Uma medida simples que permitiria um debate muito mais rico. Esta é a forma mais equilibrada de tratar as proposições: distribuindo as proposições para relatores de partidos e estados diferentes do autor, sem correr o risco de evitar algumas matérias que interessam ao Estado, mas que a oposição, naquele Estado, não quer ver aprovada.

**Art. 127.** Não poderá funcionar como relator o autor da proposição, nem parlamentar do mesmo partido, nem do mesmo Estado do autor da proposição.

#### **4.9. Vista coletiva**

O pedido de vista pode ser feito individualmente. A idéia é torná-lo sempre coletivo. A distribuição do processo coletivamente implicará em que o processo

automaticamente entre na próxima pauta, sem risco de adiamentos pelo fato de o mesmo não ter sido devolvido pelo parlamentar que solicitou vista.

É preciso ainda excluir o § 4º do mesmo artigo 132 que trata da “hipótese” de vista coletiva.

#### **4.10. Requerimento de pesar**

Trata-se apenas de formalizar o que já acontece no Plenário sem permissão: os votos de pesar a personalidades estaduais.

**Art. 218.** O requerimento de inserção em ata de voto de pesar só é admissível por motivo de luto nacional decretado pelo Poder Executivo, ou por falecimento de:

I - .....

VIII – personalidade de relevo na vida político-administrativa federal ou estadual.

#### **5. Considerações finais**

O presente trabalho procurou apresentar propostas de mudança do Regimento Interno do Senado Federal. Algumas sugestões são pontuais, outras certamente resultariam em modificação substancial no Regimento Interno e no dia-a-dia do processo legislativo.

Em palestra proferida pelo então Deputado Nelson Jobim, em 1991, na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, afirmou: “O Parlamento só se impõe por sua competência e por sua eficiência. Disso provém sua respeitabilidade”. Essa é a tônica aqui apresentada: a busca de maior competência e eficiência.

Sendo o Parlamento um dos pilares de sustentação do sistema democrático, seu mau funcionamento desestabiliza toda a democracia de um país, podendo levar a população a considerar desnecessária a presença do parlamento e a abandonar o processo democrático ainda em solidificação.

Como afirmou o Senador Renan Calheiros em conclusão ao Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado, em 1995:

a crise que atormenta os parlamentos em todo o mundo acabará por criar problemas para o sistema representativo. Afinal, se os governos podem interagir direto com os povos, para que servem os parlamentos em sua forma tradicional? (...) Sem os parlamentos, onde é que serão travados os embates naturais de uma vida democrática? Sem os plenários pluralistas, onde é que serão resolvidos os conflitos das partes que compõem a sociedade? Certamente nas ruas e à bala (1995, p. 5.950).

Procurou-se manter como foco principal a aceleração da tramitação das proposições, sem perder de vista a qualidade e a oportunidade do debate.

O objetivo é fazer o Poder Legislativo retomar seu lugar de formulador dos grandes projetos nacionais para que não venha a sucumbir ao gigantismo do Poder Executivo.

Afirma Ferreira:

Mais do que nunca, é preciso que o Parlamento represente, em sua essência, o pensamento da população. Cada Deputado, cada Senador ocupa uma cadeira no Legislativo Federal em nome de milhares e milhões de brasileiros. Por isso, na hora de votar ou decidir sobre uma medida importante, deve ter a consciência do que a sociedade quer e precisa. E neste momento, os brasileiros que produzem e trabalham anseiam por desenvolvimento, crescimento econômico, equilíbrio e justiça social. É preciso que a sociedade em geral e principalmente os industriais e os empresários de todos os setores que, como poucos, interagem com os diversos segmentos produtivos, digam isto aos seus representantes no Congresso Nacional (2001, p.174).

O Poder Legislativo deve, em consonância com o Poder Executivo, construir as soluções exigidas pelo Estado e pela sociedade. E para isso é fundamental haver agilidade nas tomadas de decisão, um assessoramento competente e uma maior especialização de seus membros.

Afirma ainda o Senador Renan Calheiros:

Quanto às causas internas da crise, o primeiro diagnóstico é o que todo mundo parece saber: o Parlamento brasileiro não tem acompanhado o ritmo da sociedade. Perdido entre as contradições e os conflitos de uma Constituição parlamentarista e um Governo presidencialista, regido por normas ultrapassadas pela dinâmica legislativa, sustentado por uma estrutura anacrônica e por uma burocracia que perdeu o compromisso com o entusiasmo, o Parlamento tem, isto sim, fornecido motivos para que o acusem de atrapalhar o desenvolvimento, ora por criar regras restritivas, ora por criar normas absurdas, ora por não criar nada e quase sempre por não estar em sintonia com o que se passa no Brasil real (1995, p. 5.950).

Esse trabalho não tem a intenção de sugerir um roteiro que traga soluções para os males que circundam o Poder Legislativo. Este é um tema que tem sido alvo de discussões ao longo dos últimos 40 anos e que, certamente, recebe sugestões de mudanças as mais diversas, principalmente daqueles que vivem intensamente o processo legislativo. A máxima que norteou este trabalho foi verificar

que as atuais circunstâncias requerem maior agilidade e eficiência no processo de elaboração de leis. Sendo o Legislativo o representante da sociedade, não se pode permitir que as ações fiquem exclusivamente nas mãos do Executivo, e que o Legislativo permaneça a reboque destas ações. Como afirmou Gladstone, ao descrever uma discussão com a Rainha Vitória: “É muito difícil argüir de joelhos” (AGUIAR, org. 2003, p. 28).

O Congresso Nacional deve ter condições legítimas para exercer seu papel, com transparência e sem os vícios provocados por um Regimento Interno ultrapassado. E essa legitimidade virá com um Parlamento construído com um processo legislativo ágil e autônomo, que exprimirá na lei o pensamento mais próximo possível da realidade.

Não há democracia sem um poder legislativo forte, competente e eficaz. As reformas para adequá-lo às novas exigências devem ser profundas. Do contrário, a história fará sucumbir aquele que é o esteio da democracia moderna.

Como afirmou Orivaldo Melo, “ao legislador cabe a elevada missão de captar os anseios da sociedade e de responder adequadamente a eles. O cumprimento dessa missão deve se dar mediante o devido processo legislativo” (p. 3).

A entrada do novo milênio exige parlamentares atentos e competentes, bem como estruturas e assessoramento adequados às novas realidades.

Gerar idéias que serão úteis para acelerar e dinamizar o processo legislativo, ou para facilitar o consenso político, ou gerar idéias que resultarão num produto legislativo – uma emenda constitucional, uma lei – são responsabilidades primeiras dos parlamentares eleitos e do corpo de funcionários e assessores dentro da instituição legislativa (AZEVEDO, 2001, p. 387).

Afirmou o constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho,

quem luta por ver na lei consagradas certas pretensões é porque sabe e sente que a lei é algo que a vontade do homem faz e desfaz. Que a lei é uma vantagem, um trunfo que se obtém pela astúcia ou pressão – ou até pela corrupção – na busca de satisfação para interesses particulares. Desse modo, a lei, em vez de harmonizar e conciliar, serve de arma e até de instrumento de opressão (2001).

É exatamente isso que se quer evitar: que devido a um Regimento Interno ultrapassado, o processo legislativo possa ser corrompido. A proposta que está sendo debatida no âmbito da Comissão de Reforma do Regimento Interno do Senado certamente promoverá a confluência de idéias de que o Senado Federal

necessita, para que ocorra um debate aberto e amplo com toda a sociedade brasileira, nesse que é o fórum das grandes questões nacionais.

Concluindo, reproduz-se depoimento em brilhante artigo do saudoso Senador Josaphat Marinho que corrobora:

Há quase 50 anos, Georges Ripert advertiu que “o legislador que inocenta atos culposos ou incrimina atos inocentes perturba a ordem social, destruindo a concepção da justiça”. A falta de técnica, substituindo a intenção, bem pode conduzir a esse ou a erro semelhante, no turbilhão de fatos da sociedade presente. A prudência do legislador, adotando técnica apropriada, se não elimina, reduz em grande parte a margem desse erro perigoso (AGUIAR, 2003, p. 28).

## 6. Referências Bibliográficas

AGUIAR, Paulo Roberto M. de (org). **Poder Legislativo: do projeto ao processo**. Brasília: Senado Federal, 2003, 324p.

ARAÚJO, Chico. Senado instala comissão da reforma do Regimento. [Brasília]: **Jornal do Senado**, 05/05/2005.

AVELAR, Lúcia. CINTRA, Antonio Octávio (organizadores). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung ; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004, 416p.

AZEVEDO, Márcia Maria C. de. **Prática do Processo Legislativo**. São Paulo: Atlas, 2001, 403p.

BACKES, Ana Luiza. **Democracia e Sobre-Representação de Regiões: o papel do Senado**. 1998, 149p (dissertação de mestrado), UnB, [Brasília], 1998.

CALHEIROS, Renan. **A Reengenharia do Legislativo**. Brasília: Diário do Congresso Nacional 2, 1995, 149p.

**Constituição da Republica Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais Nº 1/92 a 42/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão Nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004. 436p.

FERREIRA, Josué dos Santos. **Os meandros do Congresso Nacional – como interagir e participar das atividades legislativas brasileiras**. Rio de Janeiro: Forense. 1ª. Ed. 2001, 902p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva. 4ª. Ed. Atual. 2001, 299p.

FIGUEIREDO, Argelina. **A Crise do Parlamento no Mundo: Desafios e Oportunidades**. (In: SEMINÁRIO) Brasília: Diário do Congresso Nacional 2, 1995.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, 764p.

JOBIM, Nelson. **A Modernização do Legislativo**. Belo Horizonte: Indicador, v. 9. Nº 38 out/dez/91, pg. 1887 a 1902.

LUCENA, Rodrigo. **A nova conjugação do verbo reformar**. Brasília: Revista do Legislativo, Nº 9 março/1995. pg. 4 a 10

MELO, Orivaldo. **Processo legislativo: Rigor e rito**. Brasília: Revista Eletrônica da Asselegis – Associação dos Assessores Legislativos da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Disponível In: [www.asselegis.org.br](http://www.asselegis.org.br)

MOURA, Maria das Graças Almeida. **A Emenda e sua Natureza Reformadora**. [S.l.]: JAM – Jurídica Administração Municipal. Ano VIII, Nº 11, novembro/2003 – pg. 31 a 39.

**Regimento Interno**: Resolução Nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2003, 291p.

SALDANHA, Nelson. **O que é Poder Legislativo**. São Paulo: Brasiliense, 1986, 94p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17<sup>a</sup>. Ed. Malheiros, 2000, 871p.

VAZ, Anderson R. **Reestruturação do Poder Legislativo**: novos paradigmas de atuação político parlamentar. Disponível *in*: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp>